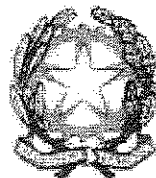


Pubblicato il 14/11/2016

N. 01711/2016 REG.PROV.COLL.
N. 02748/2015 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia

Lecce - Sezione Seconda

ha pronunciato la presente

SENTENZA

su ricorso numero di registro generale 2748 del 2015, integrato da motivi aggiunti, proposto da:

Giuseppe Polito, Ilaria Roma, Cinzia Saracino, Domenico Margheriti, rappresentati e difesi dall'avvocato Ernesto Sticchi Damiani C.F. STCRST41E16D862W, con domicilio eletto presso lo studio del predetto difensore in Lecce, Via 95 Rgt Fanteria, 9;

contro

Comune di Erchie, in persona del legale rappresentante p.t., rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Quinto C.F. QNTPTR42M14G479F, con domicilio eletto presso lo studio del predetto difensore in Lecce, Via Garibaldi 43;

per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale di Erchie n. 24 dell'1.9.2015;

della deliberazione della Giunta Comunale di Erchie n. 42 del 31.8.2015;

della deliberazione della Giunta Comunale di Erchie n. 41 del 31.8.2015, avente ad oggetto "Delibera di G.M. n. 36 del 5.8.2015. Modifica";

della deliberazione della Giunta Comunale di Erchie n. 40 del 31.8.2015;

nonché, a seguito di motivi aggiunti depositati il 29 gennaio 2016, per l'annullamento

della deliberazione del Consiglio Comunale di Erchie n. 28 del 24.11.2015, avente ad oggetto "ratifica delibera Giuntale n. 54 del 25.09.2015";

della deliberazione del Consiglio Comunale di Erchie n. 39 del 29.12.2015, avente ad oggetto "Ratifica variazione di bilancio";

di ogni atto presupposto connesso e/o consequenziale e, in particolare, ove occorra:

della delibera di Giunta Comunale n. 91 del 30.11.2015;

della delibera di Giunta Comunale n. 54 del 25.09.2015;

Visti il ricorso, i motivi aggiunti e i relativi allegati;

Visto l'atto di costituzione in giudizio del Comune di Erchie;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 13 aprile 2016 il Cons. Carlo Dibello e uditi i difensori avv. E. Sticchi Damiani per i ricorrenti e avv. P. Quinto per la P.A.;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO

I ricorrenti agiscono nella qualità di consiglieri di minoranza del Comune di Erchie.

Gli stessi lamentano che l'approvazione del bilancio di previsione da parte del Comune di Erchie sia avvenuta nonostante fossero state apportate rilevanti modifiche allo schema di bilancio precedentemente predisposto, con delibere adottate appena il giorno prima della data fissata per l'adunanza di consiglio comunale destinata all'approvazione del documento, e nonostante la stessa relazione di verifica, redatta dal collegio dei revisori ai sensi dell'art. 239 del D.lgs 267/2000 fosse stata acquisita solo il giorno dell'adunanza consiliare prevista per il varo dell'importante atto amministrativo.

I deducenti ritengono che, attraverso alcune anomalie procedurali, sia stato inferto un vulnus al loro ufficio e si rivolgono al Tar per conseguire l'annullamento degli atti impugnati.

Essi a sostegno del ricorso ipotizzano le seguenti violazioni:

1. Violazione e falsa applicazione art. 174 D.lgs 267/2000; violazione art. 16 del locale Regolamento di contabilità; violazione art. 39 del Regolamento locale sul funzionamento del Consiglio Comunale; eccesso di potere per erronea presupposizione in fatto e in diritto; violazione del principio del giusto procedimento; illogicità manifesta;
2. Violazione e falsa applicazione art. 16, comma 4 Regolamento locale di Contabilità; violazione del principio del giusto procedimento sotto altro profilo.

Il Comune di Erchie si è costituito in giudizio ed ha chiesto una declaratoria di improcedibilità, inammissibilità o infondatezza del ricorso.

Con motivi aggiunti di ricorso, sono state impugnate le delibere con le quali il Consiglio Comunale di Erchie ha ratificato l'operato dell'esecutivo cittadino in tema di variazioni apportate al bilancio di previsione 2015, in uno agli atti presupposti della Giunta Comunale. Le delibere in questione sono ritenute affette da illegittimità derivata e di esse è stata chiesta la caducazione.

La controversia è passata in decisione alla pubblica udienza del 13 aprile 2016.

DIRITTO

Con il primo motivo di ricorso, gli attuali consiglieri di minoranza del Comune di Erchie lamentano che l'iter procedurale seguito per l'approvazione del bilancio di previsione del 2015 sia stato caratterizzato da una illegittima compressione dei termini concessi dalle norme di settore, per una disamina consapevole di atti e documenti di accompagnamento al bilancio medesimo, preordinata ad una votazione altrettanto consapevole.

Ne sarebbe derivata una approvazione del documento finanziario lesiva del munus dei predetti consiglieri.

Costoro assumono la violazione non solo dell'art. 174 del d.lgs 267/2000, ma anche dei regolamenti di contabilità e di funzionamento del Consiglio Comunale dalla cui disamina complessiva risulterebbe confermata l'idea di termini congrui di esame di tutti i documenti che costituiscono la cornice di riferimento della predisposizione dello schema di bilancio, ed in particolare, della relazione di accompagnamento che l'assemblea deve votare.

Il motivo di ricorso è fondato per quanto qui si osserva.

Dalla lettura della delibera del Consiglio Comunale n. 24 del 1 settembre 2015 emerge che l'approvazione del bilancio annuale di previsione per l'esercizio 2015, e della relazione previsionale e programmatica per il triennio 2015/2017 sono intervenute sulla base di questo presupposto: *“vista la relazione redatta dal Collegio dei revisori, acquisita da questo ente con protocollo n. 9174 del 1 settembre 2015, con la quale viene espresso parere favorevole agli schemi di bilancio annuale di previsione, della relazione previsionale e programmatica e del bilancio pluriennale, in conformità a quanto prescritto dall'art. 239, comma 1 lett.b) del D.lgs 267/2000.”*.

La circostanza che la relazione confezionata dal Collegio dei revisori sia stata acquisita al protocollo dell'ente civico solo in data 1° settembre 2015, e cioè esattamente lo stesso giorno previsto per l'approvazione del bilancio di previsione, costituisce un dato conclamato della controversia.

Ma, in una situazione di questo tipo, è stata certamente consumata la violazione dell'art. 174 del D.lgs 267/2000.

La disposizione richiamata, nel prevedere che “lo schema di bilancio di previsione finanziaria e il documento unico di programmazione sono predisposti dall'organo esecutivo e da questo presentati all'organo consiliare unitamente agli allegati ed alla *relazione dell'organo di revisione* entro il 15 novembre di ogni anno”, così come la successiva norma che prevede che il regolamento di contabilità dell'ente fissi “*un congruo termine*” per l'esecuzione di tali adempimenti, sono di piana lettura.

Il legislatore statale ha, infatti, inteso stabilire il principio inderogabile della tempestiva messa a disposizione dei consiglieri dello schema di bilancio e dei documenti contabili allegati, specie la relazione

dell'organo dei revisori, prima della seduta destinata all'approvazione del bilancio stesso.

Si è, altresì, affidata al regolamento di contabilità del singolo ente locale la predisposizione di termini congrui per la presentazione all'organo assembleare di tutti i documenti concernenti l'approvazione del bilancio di previsione.

Ciò allo scopo evidente di favorire una discussione consapevole in ordine ad un documento destinato a segnare in maniera incisiva le sorti future dell'ente locale, per la sua indiscutibile valenza strategica.

Ed infatti, lo stesso Regolamento di Contabilità del Comune di Erchie, con l'art. 16 che i ricorrenti reputano sia stato parimenti violato, scandisce le fasi preliminari all'approvazione del bilancio di previsione.

La lettura della norma consente di individuare i seguenti adempimenti:

comunicazione delle proposte di previsione al R.U.R.;

predisposizione di un progetto di bilancio aperto da presentare alla Giunta;

approvazione dello schema di bilancio da parte della Giunta e della relazione previsionale;

stesura di una relazione sulla proposta di bilancio di previsione da parte dell'organo di revisione;

presentazione al Consiglio comunale per l'esame e l'approvazione di competenza.

Proprio quest'ultima disposizione, nel prevedere che "il bilancio annuale di previsione, unitamente agli allegati ed alla relazione dell'organo di revisione, è presentato al Consiglio Comunale per l'esame e l'approvazione di competenza, *entro il termine previsto da*

specifiche disposizioni legislative vigenti” rende chiaro che la sequenza di adempimenti preliminari all’approvazione del bilancio di previsione deve necessariamente essere scandita dal rispetto di termini congrui e, al tempo stesso, perentori, cioè ineludibilmente da osservare, in ossequio ad una fonte di rango superiore, quale va considerata la legislazione statale.

Questa linea argomentativa permette ai consiglieri comunali di disporre di un termine adeguato per l’esame della relazione sulla proposta di bilancio di previsione, specie in vista della predisposizione di emendamenti, ossia di proposte correttive o migliorative per la gestione finanziaria dell’ente, che tutti i componenti dell’assemblea possono presentare per arrecare il contributo alla vita dell’ente medesimo.

A fronte del principio della congruità dei termini per prendere visione dei documenti allegati al bilancio di previsione e, in particolare, per esaminare la relazione redatta dal Collegio dei revisori, non si può certo dire che i ricorrenti abbiano avuto la possibilità di disporre di un tempo adeguato per compiere le loro valutazioni.

Nel caso che ci occupa, l’approvazione del bilancio nella stessa giornata in cui è avvenuta l’acquisizione al protocollo dell’ente civico della relazione dei revisori contabili autorizza l’interprete a ritenere che detto ultimo documento non sia stato affatto esaminato con la dovuta attenzione, con evidente ripercussione di simile modo di procedere sull’ufficio che i consiglieri comunali sono chiamati a svolgere, specie se di minoranza, per la necessità di un controllo politico-amministrativo realmente efficace sulle scelte strategiche imposte dalle forze del governo locale.

Il Collegio ha già avuto occasione, in passato, di porre in luce che la legislazione in materia di approvazione del bilancio di previsione permette di individuare il principio del mandato utile da parte dei consiglieri comunali.

Questi ultimi non possono e non devono considerarsi spettatori impotenti delle scelte imposte dalle forze di maggioranza; né possono intendersi quali interlocutori muti di una programmazione che può incidere anche pesantemente sulla vita di una comunità locale, ad es., sul versante della fiscalità locale.

Ma il mandato utile può realizzarsi solo se gli organi di governo dell'ente locale sono rispettosi delle scadenze e dei termini che sono posti a presidio di un corretto svolgimento delle funzioni da parte dei consiglieri comunali.

Sotto tale profilo, non può essere condivisa la diversa analisi che la difesa del Comune di Erchie propugna quando afferma che *“in nessuna di quelle norme vi è un riferimento alla necessità che il parere dell'organo di revisione venga messo a disposizione dei Consiglieri nei 15 giorni precedenti la seduta consiliare”*.

Si osserva, infatti, che proprio la lettura per intero dell'art. 16, del Reg. di Cont. conferma l'idea che gli adempimenti per la formazione e l'approvazione del bilancio di previsione sono scanditi da termini la cui natura perentoria – la norma dice sempre “entro il ...- è funzionale ad una approvazione tempestiva del bilancio, per le gravi conseguenze cui l'ente civico si assoggetta in caso contrario (si veda art. 141 stesso D.lgs).

E, d'altra parte, non può mancare di porre in risalto che, nel caso concreto, i consiglieri ricorrenti hanno dovuto approvare un bilancio

di previsione lo stesso giorno in cui hanno potuto prendere visione della relazione dei revisori.

Ciò vuol dire che, indipendentemente dalla necessità di disporre di un termine di 15 giorni per esaminare la relazione del Collegio dei revisori, non è in alcun modo sostenibile la tesi che sia sufficiente allo scopo una mezza giornata, come accaduto nella fattispecie concreta.

Queste argomentazioni conducono all'annullamento della delibera di approvazione del bilancio di previsione 2015 del Comune di Erchie la quale è stata adottata in spregio all'art. 174 del D.lgs.267/200 e in violazione alle ulteriori disposizioni regolamentari che disciplinano la sessione di bilancio.

Anche le delibere che sono state impugnate con motivi aggiunti di ricorso meritano di essere caducate.

Si tratta, infatti, di deliberazioni consiliari attraverso le quali si è provveduto ad una ratifica delle variazioni apportate al bilancio di previsione 2015 del Comune di Erchie.

In questa prospettiva, come correttamente posto in risalto dalla difesa dei ricorrenti, emerge con evidenza il nesso di presupposizione che intercorre tra le due delibere citate e quella, fatta oggetto di gravame originario, di approvazione del bilancio di previsione.

Ed invero, l'atto di approvazione del bilancio di previsione si atteggia quale atto necessariamente presupposto rispetto ad un provvedimento che abbia ratificato una variazione al documento finanziario.

Per questa ragione, l'invalidità dell'atto presupposto si ripercuote sull'atto consequenziale, anche tenuto conto della tempestiva impugnazione del primo dei due provvedimenti.

Dunque, la circostanza che le delibere impugnate con motivi aggiunti non vivano di vita propria e non abbiano alcuna autonomia, ma rappresentino nulla più che una conseguenza della delibera di approvazione del bilancio di previsione milita per una pronuncia di annullamento di atti affetti dai medesimi profili di patologia del provvedimento presupposto.

Alla luce delle suesposte argomentazioni, il ricorso originario e i motivi aggiunti vanno accolti, con conseguente annullamento di tutte le delibere impugnate.

Le spese seguono la soccombenza e si liquidano come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per la Puglia Lecce - Sezione Seconda

definitivamente pronunciando sul ricorso e sui motivi aggiunti, come in epigrafe proposti, li accoglie e, per l'effetto, annulla le delibere impugnate.

Condanna il Comune di Erchie alla rifusione delle spese processuali che liquida in complessivi € 3.000,00, oltre accessori di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Lecce nella camera di consiglio del giorno 13 aprile 2016 con l'intervento dei magistrati:

Eleonora Di Santo, Presidente

Carlo Dibello, Consigliere, Estensore

Claudia Lattanzi, Primo Referendario

L'ESTENSORE
Carlo Dibello

IL PRESIDENTE
Eleonora Di Santo

IL SEGRETARIO